

03.418

Initiative parlementaire
Règlement du Conseil national (RCN)
Révision totale

Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national

du 10 avril 2003

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'approuver le projet de règlement du conseil ci-joint.

10 avril 2003

Au nom de la commission:

Le président, Charles-Albert Antille

Condensé

La révision totale du Règlement du Conseil national (RCN) est une conséquence de l'adoption de la loi sur le Parlement (LParl) le 13 décembre 2002 (révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils), qui consiste elle-même en une transposition au niveau de la loi de la révision totale de la Constitution (Cst.). Si la nouvelle Cst. et la LParl apportent quelques innovations ou précisions importantes dans la réglementation de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée fédérale et de ses rapports avec le Conseil fédéral, la présente révision totale est pour sa part essentiellement de nature formelle. Suite à l'élaboration de la LParl, de nombreuses dispositions ont été supprimées; le reste du règlement a été amélioré sur le plan de la systématique et au niveau rédactionnel.

Le règlement concerne en premier lieu le fonctionnement interne du conseil. A ce niveau, non seulement il n'y a pas lieu d'introduire d'innovations majeures, mais en tout état de cause le cadre légal et constitutionnel ne le permettrait pas. Quelques innovations mineures peuvent toutefois être soulignées:

- Ce n'est plus le député le plus âgé, mais le doyen de fonction qui ouvre la première séance de la nouvelle législature. Son discours est suivi de celui du député le plus jeune siégeant pour la première fois au conseil (art. 1 et 2).*
- Lorsqu'une commission institue une sous-commission, elle doit lui confier un mandat précis et lui fixer un délai pour l'accomplissement de ce mandat (art. 14).*
- Les résultats de l'examen préalable d'un projet d'acte doivent désormais être adressés aux députés deux semaines au moins avant l'examen au conseil (art. 24).*
- Les motions des commissions, qui sont à examiner en priorité selon la LParl, doivent être explicitement inscrites à l'ordre du jour (art. 35).*
- La publication de listes nominatives accessibles au public n'est pas limitée à certains types de votes (art. 57).*

Rapport

1 Genèse

La révision totale du Règlement du Conseil national (RCN) est une conséquence de l'adoption de la loi sur le Parlement (LParl) le 13 décembre 2002 (révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils), qui consiste elle-même en une transposition au niveau de la loi de la révision totale de la Constitution (Cst.) (pour la genèse du projet de la LParl, cf. rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1^{er} mars 2001, ch. 1, FF 2001 3303).

En application d'une décision du 30 mai 2002, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national a procédé à la planification de l'élaboration des dispositions d'exécution relatives à la LParl. Le secrétariat de la CIP a ainsi été chargé de présenter, avec le concours des services concernés, un avant-projet pour la révision totale du RCN.

La CIP a consacré quatre séances à l'examen de cet avant-projet (17–18.10.02, 7.11.02, 10.1.03 et 10.4.03).

2 Grandes lignes du projet

La révision totale des deux règlements des conseils constitue la dernière étape de la refonte du droit parlementaire. Cette refonte repose sur le titre 5 («Autorités fédérales») de la Constitution (Cst.) du 18 avril 1999, dont les dispositions relatives à l'Assemblée fédérale ont pour l'essentiel été précisées au niveau législatif dans la loi sur le Parlement (LParl) du 13 décembre 2002. Par ailleurs, un grand nombre des dispositions figurant à ce jour dans les règlements ont été introduites dans la LParl, en application de l'art. 164 Cst. selon lequel les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La LParl contient en outre de nombreuses dispositions qui ne sont certes pas «importantes» au sens de l'art. 164 Cst., mais qui concernent par définition les deux conseils. C'est notamment le cas des dispositions applicables aux relations extérieures de l'Assemblée fédérale, et particulièrement aux relations qu'elle entretient avec le Conseil fédéral.

Suite à la révision totale de la LREC et à l'adoption de la LParl, le règlement du conseil peut être considérablement allégé. La systématique et la terminologie du règlement doivent être revues et adaptées à la LParl.

Le règlement a pour principal objet le fonctionnement interne du conseil. La présente révision n'apporte dans ce domaine que quelques innovations mineures. Le RCN contient deux dispositions qui revêtent une importance particulière pour le fonctionnement du Conseil national: la limitation du droit de parole selon l'importance de l'objet concerné (art. 68 s. du règlement actuel), qui a été introduite avec la dernière révision totale du règlement en 1990, et la procédure de vote électronique introduite en 1995 (art. 80 ss). Ces deux dispositions majeures spécifiques au Conseil national ont fait leurs preuves et sont donc maintenues dans le nouveau

règlement; la transparence garantie par la procédure de vote électronique est encore accrue avec l'élargissement de la publication des résultats nominaux à tous les votes.

3 Commentaires par articles

Le commentaire se limite essentiellement aux modifications apportées par rapport au droit en vigueur.

3.1 Chapitre 1 Constitution du conseil

Art. 1 Séance constitutive

La constitution du conseil, qui était à ce jour uniquement réglementée dans le RCN, a été ancrée à un niveau supérieur dans la loi sur les droits politiques, dans sa version du 21 juin 2002:

«La séance constitutive du Conseil national nouvellement élu se tient le septième lundi qui suit le jour de l'élection. Lors de cette séance, le premier objet à traiter est celui de la validation des élections. Le conseil est constitué dès que l'élection d'au moins la majorité des membres a été validée. Le Conseil national règle la procédure dans son règlement» (AS 2002 3193).

L'*art. 1, al. 2* fixe le déroulement de la séance constitutive et introduit deux innovations:

- *let. a*: le traditionnel discours d'ouverture du doyen de fonction (qui n'était pas prévu explicitement dans le RCN) (cf. art. 2) est suivi du discours du député le plus jeune parmi les nouveaux élus. Cette disposition illustre les deux valeurs essentielles au conseil: l'expérience de l'âge et le sang neuf de la jeunesse.
- *let. c*: le conseil ne contrôle plus la validité de l'élection de ses membres, mais se contente de constater les éventuelles incompatibilités. D'après l'art. 189, al. 1, let. f Cst. introduit par l'arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice (FF 1999 7831) et accepté par le peuple lors de la votation du 12 mars 2000, et d'après l'art. 77 du projet de loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF; FF 2001 4300), c'est au Tribunal fédéral qu'il incombe de statuer sur les recours concernant l'élection des conseillers nationaux. Toutefois, ce volet de la réforme de la justice n'entrera en vigueur qu'après le 1^{er} décembre 2003 (entrée en vigueur de la LParl et du nouveau RCN). Par conséquent, les élections de l'année 2003 seront encore soumises à l'ancienne procédure de vérification des pouvoirs, comme le spécifient les dispositions transitoires du nouveau RCN (art. 64).

La constitution du conseil ne peut avoir lieu si seule a été validée l'élection de moins de la moitié des membres (par ex. parce que la vérification des pouvoirs n'est pas achevée). La marche à suivre dans un tel cas (jamais survenu à ce jour) découle de l'art. 57 de la loi sur les droits politiques, selon lequel la législature du Conseil national prend fin au moment où se constitue le nouveau conseil élu. En d'autres termes, l'ancien bureau devrait se réunir pour fixer la procédure à suivre. S'il appa-

raissait que la constitution du nouveau conseil ne pouvait avoir lieu au cours de la première session prévue, le bureau pourrait donc convoquer immédiatement le conseil encore en fonction, par ex. pour la troisième semaine de la session, afin de d'examiner les objets urgents (comme le budget de l'année suivante).

Art. 2 Doyen de fonction

Lors de la constitution d'un nouveau parlement élu, la direction de la procédure incombe par tradition au doyen du conseil. Le nouveau RCN introduit toutefois une petite nouveauté: ce n'est désormais plus le doyen d'âge, mais le doyen de fonction qui doit remplir cette tâche. Par le passé, il est déjà arrivé à plusieurs reprises que le doyen d'âge soit un député élu pour la première fois. Or, même si ces députés ont en règle générale correctement assumé cette fonction, il serait préférable que le député présidant la séance constitutive du conseil dispose d'une expérience de plusieurs années au sein de l'institution.

Art. 3 Attributions du doyen de fonction

A l'*al. 2* comme à l'*art. 4, al. 2*, il apparaît clairement que les attributions du président et du bureau ne figurant pas dans l'énumération des tâches confiées au doyen de fonction et au bureau provisoire doivent être assumées respectivement par le président et par le bureau du conseil de la législature finissante, jusqu'à la constitution du nouveau conseil. Le bureau du conseil de la législature finissante établit en particulier le programme de la première session du nouveau Conseil national. Quant au président du conseil de la législature finissante, il continue notamment à assumer la responsabilité des relations extérieures ainsi que les tâches au sein du collège présidentiel visées aux *art. 7* et *150 LParl.*

Art. 4 Attributions du bureau provisoire

S'agissant de l'*al. 1*, cf. commentaire de l'*art. 1*; concernant l'*al. 2*, cf. *art. 3*.

Art. 5 Assermentation

Les formules de la promesse et du serment figurent désormais dans la *LParl (art. 3, al. 4 et 5)*.

Conformément à l'*art. 3, al. 3, LParl*, tout élu qui refuse de prêter serment ou de faire la promesse solennelle renonce à sa fonction. La procédure applicable dans ce cas n'est pas précisée. Si une telle situation venait à se produire, le bureau devrait accorder un délai au député concerné. En cas de statu quo à l'échéance du délai, le bureau devrait proposer au conseil de constater que la personne concernée renonce à sa fonction de député. En cas d'approbation du conseil, il incomberait au canton de procéder à une nouvelle élection.

3.2

Chapitre 2 Organes

3.2.1

Section 1 Présidence et collège présidentiel

Art. 6 Election

Cet article correspond au droit en vigueur. Contrairement à ce qui se fait pour les commissions, il n'existe pas de règle stricte de répartition des sièges entre les groupes pour la composition du collège présidentiel. L'*al.* 2 laisse une certaine marge de manœuvre (cf. par ex. l'élection du libéral Leuba à la place du représentant de l'alliance des Indépendants Jaeger pour l'année 1995/96).

Art. 7 Attributions

Le *titre de la section 1* indique qu'il est ici question de deux organes différents: d'une part, le président, et d'autre part, le collège présidentiel composé de trois membres.

Les attributions du président décrites à l'*al.* 1 correspondent au droit en vigueur; la let. b (établissement de l'ordre du jour) institutionnalise la pratique actuelle.

La loi, à laquelle renvoie l'*al.* 1, confie par ailleurs au président les attributions suivantes:

- l'obligation de convoquer l'Assemblée fédérale dans certaines situations d'urgence (art. 33, al. 3, LParl);
- la présidence de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) (art. 39, al. 2, LParl);
- la gestion de l'utilisation des salles des conseils (art. 69, al. 1 LParl; cf. aussi art. 61 et 62 du présent projet de règlement);
- le départ en cas d'égalité des voix lors des votes (art. 80 LParl);
- la désignation du conseil prioritaire pour l'examen des objets (conjointement avec le président du Conseil des Etats; art. 84 LParl).

L'*al.* 3 indique désormais expressément à qui sont confiées les attributions du président lorsque tous les membres du collège présidentiel sont empêchés.

L'*al.* 4, let. b, renvoie aux attributions qui sont dévolues par la loi au collège présidentiel, à savoir:

- la médiation et la prise de décision en cas de désaccord quant à l'étendue du droit à l'information (art. 7, al. 3 à 6, et art. 150, al. 4 à 7, LParl).
- la délivrance de l'autorisation nécessaire à la levée du secret des postes et des télécommunications et à l'institution de mesures d'enquête à l'égard d'un député (conjointement avec le collège présidentiel du Conseil des Etats; art. 18 et 19 LParl).

L'*al.* 5 fixe un quorum pour les décisions prises par le collège présidentiel en vertu des art. 7 et 150 LParl.

Difficilement applicable, l'actuelle disposition relative à la répartition des tâches entre les deux vice-présidents (art. 11, al. 1^{bis}) n'a pas été reprise dans le nouveau règlement.

Art. 8 Composition et procédure

La commission s'est penchée sur la question de savoir si les scrutateurs devaient être remplacés par les présidents des commissions permanentes au sein du bureau, conformément à l'objectif déjà visé par l'initiative Hämmerle qui a été rejetée par le conseil le 20 décembre 1999. La commission a préféré maintenir le statu quo: avec sept présidents de groupes, le bureau compte actuellement 14 membres. La réforme proposée gonflerait l'effectif du bureau à 22 membres, ce qui nuirait à sa capacité d'action.

Le règlement en vigueur prévoit que le président d'un groupe puisse se faire remplacer au sein du bureau uniquement par un vice-président. Cette disposition restrictive engendre des difficultés dans la pratique et ne tient pas compte du fait que les membres du Conseil des Etats peuvent aussi être présidents ou vice-présidents d'un groupe. La réglementation a donc été assouplie afin de permettre à n'importe quel membre du groupe de remplacer le président.

Art. 9 Attributions

Les attributions ont été modifiées comme suit:

- *let. a:* les compétences et les processus relatifs à l'établissement du programme de la session sont précisés expressément mais ne font que reprendre la pratique en vigueur.
- *let. c:* le bureau peut désormais déléguer au président la compétence d'attribuer les objets aux commissions. Pour éviter les pertes de temps inutiles, cette attribution doit pouvoir avoir lieu, dans les cas simples, en dehors des séances – relativement rares – du bureau. Il s'agit surtout de l'attribution:
 - d'une ordonnance soumise à une commission pour consultation (art. 151 LParl);
 - d'une motion ou d'une initiative parlementaire approuvée par l'autre conseil (cf. commentaire de l'art. 22, al. 2).
- *let. d:* selon l'art. 49 LParl, les commissions sont tenues de coordonner leurs travaux. Le bureau n'intervient que lorsqu'une commission ne satisfait pas à cet engagement. Si plusieurs commissions travaillent sur le même thème, le bureau peut régler le conflit de compétences en confiant la direction des travaux à l'une des commissions. Dans la mesure où la compétence de coordination attribuée à la conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance est prévue par un acte d'un niveau supérieur, à savoir la loi (art. 54 LParl), elle demeure réservée. Par ailleurs, l'al. d ne peut pas servir à empêcher une commission d'exercer le droit d'initiative qui lui est dévolu par la Constitution (art. 160 Cst.).
- *let. g:* s'agissant de la nomination des membres des commissions, il incombe désormais au bureau de prendre la décision finale. La disposition accordant au conseil le droit de trancher lorsqu'un groupe persiste à maintenir une candidature rejetée par le bureau (art. 13, al. 4, de l'actuel RCN) a été supprimée. Toutefois, dans pareil cas, le bureau ne pourrait pas nommer de son

propre chef un autre membre du groupe, étant donné qu'il doit respecter les propositions des groupes. Le siège à pourvoir resterait alors vacant aussi longtemps que le groupe concerné ne proposerait pas d'autre candidat.

- *let. i*: la vérification des éventuelles incompatibilités entre le mandat de conseiller national et les autres fonctions exercées par un député est effectuée par le bureau provisoire à l'issue du renouvellement intégral du Conseil national (cf. art. 4). Si un député est élu en cours de législature, cette vérification incombe au bureau du conseil. En outre, s'il est en possession d'un élément concret, le bureau doit aussi contrôler l'apparition de nouvelles incompatibilités en cours de mandat. Les incompatibilités sont définies à l'art. 14 LParl, qui entrera en vigueur à la session d'hiver 2007 conformément à l'art. 174, al. 3, LParl; d'ici là, l'art. 18 de la loi fédérale sur les droits politiques, en relation avec l'art. 14a du statut des fonctionnaires, continue de s'appliquer (cf. art. 2, let. b, de l'ordonnance de mise en vigueur de la LPers pour l'administration fédérale, en date du 3 juillet 2001; RS 172.220.111.2).

La commission s'est en outre penchée sur la question de savoir si le bureau devait être habilité à approuver, d'une part, la tenue de séances de commission supplémentaires en dehors du plan annuel des séances (*let. e*) et, d'autre part, l'institution de sous-commissions. La commission a décidé de ne pas accorder cette compétence au bureau, car elle estime que les commissions sont capables de prendre elles-mêmes les mesures d'organisation nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Les commissions sont des organes constitutionnels (art. 153 Cst.), auxquels la loi sur le Parlement confie certaines tâches et accorde certains droits. Les commissions ont notamment pour mission de suivre, de leur propre chef, «l'évolution sociale et politique dans leur domaine de compétences» et d'élaborer des propositions visant à résoudre les problèmes identifiés dans le domaine en question (cf. art. 44, al. 1, let. c et d, LParl). S'agissant des droits qui leur sont conférés expressément, les commissions peuvent notamment instituer des sous-commissions (art. 45, al. 2, LParl). Le règlement du conseil ne peut accorder au bureau aucune compétence qui risquerait, d'une part, de limiter ces droits et, d'autre part, d'empêcher les commissions de remplir les tâches qui leur sont assignées par la loi.

Art. 12 Délégations

Les délégations permanentes sont notamment la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion, pour lesquelles la loi sur le Parlement prévoit quelques dispositions spéciales (art. 51 et 53). Il existe par ailleurs des délégations permanentes et non permanentes chargées des relations internationales de l'Assemblée fédérale (art. 60). Leur organisation et les procédures applicables sont réglées dans une ordonnance de l'Assemblée fédérale, pour autant que les dispositions générales de la loi sur le Parlement et des règlements des conseils ne s'appliquent pas.

Art. 13 Commission chargée de l'examen du programme de la législature

Cette commission doit désormais être instituée dès la session d'hiver, au début de la législature du Conseil national, et donc avant que le Conseil fédéral ne soumette au Parlement le programme de la législature (en mars). Dans la mesure où le pro-

gramme de la législature doit déjà être examiné par le conseil à la session d'été, la commission ne dispose en effet que de très peu de temps pour effectuer cet examen préalable: par conséquent, si elle est instituée plus tôt, la commission pourra au moins fixer les dates des séances suffisamment à l'avance. Par ailleurs, et toujours en ce qui concerne le programme de la législature, il serait judicieux que la commission règle dès que possible les questions d'ordre méthodologique et qu'elle examine le bilan du dernier programme en date.

La disposition de l'actuel art. 15a, al. 2, qui impose aux présidents des groupes de faire partie de cette commission, a été supprimée; de même pour l'obligation faite aux groupes de se prononcer sur les différents objectifs et mesures (art. 29, al. 3, 2^e phrase). Cette obligation visait à ce que les groupes se penchent sur chacun des objectifs, alors même que le parlement pouvait uniquement prendre acte de l'ensemble du programme de la législature. D'après l'art. 146 LParl, les différents objectifs du programme de la législature doivent désormais être présentés sous la forme d'articles d'un projet d'arrêté fédéral simple; par conséquent, chacun d'entre eux donnera forcément lieu à un avis.

Art. 14 Sous-commissions

Il est désormais précisé à l'al. 2 qu'une commission ne peut instituer une sous-commission *non permanente* que si elle lui confie un mandat précis et qu'elle lui fixe un délai pour la remise de son rapport. L'institution d'une sous-commission non permanente a lieu lorsque la commission vote une proposition écrite en ce sens déposée par l'un de ses membres.

Le recours à une sous-commission non permanente peut se révéler particulièrement judicieux pour l'élaboration ou l'examen approfondi de projets d'acte; un tel besoin concerne donc avant tout les commissions dites législatives.

L'al. 3 précise que l'institution de sous-commissions *permanentes* est l'apanage de la Commission des finances (CdF) et de la Commission de gestion (CdG). Compte tenu de l'importance particulière de ces sous-commissions permanentes, leur institution requiert une base juridique explicite. Les «sections» de la CdG étaient d'ailleurs à ce jour inscrites dans la loi elle-même (art. 47^{ter}, al. 2 à 4, LREC).

Une minorité de la commission souhaiterait également conférer le droit d'instituer des sous-commissions à la Commission de politique extérieure (CPE), en faisant valoir que celle-ci, loin de constituer une commission législative comme les autres, chargée principalement de procéder à l'examen préalable de projets d'acte destinés à être soumis au conseil, a pour rôle premier de participer pour le compte de l'Assemblée fédérale à la définition de la politique extérieure conformément aux art. 166 Cst. et 152 LParl. Or, précise la minorité, ce suivi de la politique extérieure suppose à la fois des liens permanents avec l'administration et une connaissance approfondie des dossiers. La majorité de la commission rejette de son côté l'idée d'une telle spécialisation par sous-commissions: outre que celles-ci risqueraient à ses yeux de développer une dynamique autonome dépourvue d'une assise politique suffisante, leur institution entraînerait une charge de travail hors de proportion avec l'objectif visé, sans parler des concurrences qu'elle générerait avec la CdG, chargée pour sa part d'exercer la haute surveillance sur la politique extérieure.

Art. 15 Répartition des sièges

Bien que non écrite, la règle fondamentale de répartition énoncée à l'al. 1 avait cours jusqu'à ce jour; d'autres solutions aurait pu être envisagées, mais c'est la pratique actuelle qui a été retenue.

Art. 16 Direction

Au vu de l'importance croissante prise par les commissions permanentes depuis la réforme du système en 1991, il est légitime que les attributions de la présidence des commissions soient désormais définies dans le règlement. Ces attributions reflètent la pratique actuelle. Les dispositions relatives à la suppléance et au droit de vote du président ont logiquement été regroupées dans cet article.

Art. 17 Durée du mandat

La formulation selon laquelle le mandat prend fin «au plus tard avec le renouvellement intégral de la commission, qui intervient au cours de la première session de la législature» permet de répondre à la question qui se pose régulièrement au cours de la première session d'une nouvelle législature: qui participe aux séances des commissions qui ont lieu avant la nouvelle élection (cela concerne surtout l'élimination des divergences)? La réponse est désormais claire: ce sont les membres siégeant à la commission lors de la législature précédente, pourvu qu'ils aient été réélus au conseil. Conformément à l'art. 18, al. 2, les membres qui quittent le conseil peuvent être remplacés par un membre de leur groupe.

Quant aux dispositions énoncées aux al. 3 et 4, elles institutionnalisent la pratique actuelle.

Art. 18 Remplacement

En vertu de l'al. 1, tout député peut se faire remplacer par un membre de son groupe, non seulement pour une séance de commission, mais aussi pour une séance de sous-commission. Cette nouvelle règle pour les sous-commissions apporte une réponse claire à une question actuellement en suspens.

L'al. 2 fixe pour la première fois la procédure à suivre en cas de vacance, par ex. après un décès ou entre la constitution du nouveau conseil et le renouvellement intégral des commissions (cf. à ce sujet art. 17). Dans ce cas aussi, le groupe peut nommer un remplaçant. Le remplacement est également possible lorsqu'une mesure disciplinaire d'exclusion des commissions (jusqu'à six mois; cf. art. 13, al. 2, let. b, LParl) a été prise à l'encontre d'un député. Par contre, aucun remplacement n'est autorisé lorsqu'un siège reste vacant parce que le bureau a refusé le candidat proposé par un groupe parlementaire (cf. commentaire de l'art. 9, al. 1, let. g). Autoriser un groupe à désigner un remplaçant dans pareil cas reviendrait à contourner la disposition légale selon laquelle il incombe au bureau de désigner les membres des commissions. Dans ce cas, l'art. 43, al. 1, LParl prime sur l'art. 18 RCN.

Art. 20 Information du public

Cet article correspond à la pratique et au droit en vigueur. La condition mentionnée à l'ancien art. 25, al. 4, a été supprimée: d'après cet alinéa, les membres de commission ne peuvent informer leur groupe sur les délibérations de la commission qu'«en respectant le secret militaire ou le secret de fonction». En vertu, respectivement, de l'art. 8 et de l'art. 62, al. 4, LParl, tous les parlementaires et tous les collaborateurs des groupes sont tenus de respecter le secret de fonction, quel que soit l'organe parlementaire au sein duquel ils ont obtenu des informations.

3.3 **Chapitre 3** Procédure

3.3.1 **Section 1** **Objets soumis à délibération:
examen préalable, attribution,
examen de recevabilité**

Art. 22 Attribution des objets soumis à délibération

En règle générale, les nouveaux objets soumis à délibération sont attribués aux commissions lors des séances du bureau au début de chaque session. Cette pratique remonte à l'époque où le Parlement délibérait presque exclusivement sur des projets émanant du Conseil fédéral. Cette périodicité permet d'avoir un aperçu des objets à attribuer et est ainsi garante d'un certain équilibre dans la désignation du conseil prioritaire, s'agissant notamment des grands projets émanant du Conseil fédéral. D'une part, la formulation de l'*al. 1* permet de maintenir cette pratique. D'autre part, la nouvelle réglementation énoncée à l'*al. 2* exige que l'attribution des objets qui sont déposés devant un conseil au cours d'une session ne soit plus repoussée au début de la session suivante, comme c'était le cas à ce jour. Dans ce cas, l'attribution doit avoir lieu à la fin de la session. Il s'agit ici avant tout des initiatives parlementaires et des motions de l'autre conseil; pour ces objets, il n'y a pas lieu de désigner le conseil prioritaire et la commission compétente est elle-même souvent toute désignée. La simplification de la procédure d'attribution permet d'éviter les pertes de temps dues au travail administratif, et donc de revaloriser ces instruments parlementaires. Cette revalorisation est particulièrement importante pour la motion si, conformément à l'objectif de la loi sur le Parlement, la motion doit gagner en importance par rapport à l'initiative parlementaire. En vertu de l'art. 9, al. 1, let. c, le bureau est habilité à déléguer au président du conseil la compétence d'attribution des objets; cette disposition est surtout prévue pour les cas précités.

L'attribution de rapports à une commission chargée ainsi de liquider l'affaire elle-même (*al. 3*) correspond à la pratique actuelle, même si aucune règle écrite n'existait à ce jour.

Art. 23 Examen de recevabilité

Le droit parlementaire en vigueur (loi sur les rapports entre les conseils et règlements des conseils) ainsi que la loi sur le Parlement contiennent des dispositions relatives à la recevabilité des objets soumis à délibération.

Art. 28 Examen par le conseil

L'art. 35, al. 3, du règlement en vigueur indique que «le lundi après-midi des deuxième et troisième semaines de session, des interventions sont examinées après l'heure des questions». Toutefois, le bureau passe souvent outre cette disposition lorsqu'il fixe le programme de la session, cédant généralement à la pression politique exercée pour l'examen des projets de loi urgents. Pour la crédibilité du règlement, il est donc préférable de supprimer une disposition qui n'a visiblement pas réussi à s'imposer. En outre, il faut prendre en considération la suppression de l'actuel «couperet» qui impliquait le classement sans examen des interventions pendantes depuis deux ans. Désormais, l'art. 119, al. 4, LParl impose au bureau, soit d'inscrire à l'ordre du jour toutes les interventions dans un délai de deux ans, soit, en cas d'infraction à cette règle, de déposer une demande motivée pour la prorogation du délai ou le classement de l'intervention. Par conséquent, il est inutile de réduire la marge de manœuvre dont dispose le bureau pour l'inscription à l'ordre du jour des interventions.

Cependant, une minorité de la commission souhaiterait maintenir cette disposition en adoptant une formulation plus large, afin que, outre les interventions, les initiatives parlementaires (qui, d'après l'ancien et le nouveau droit, ne sont pas des «interventions») puissent également être examinées dans cette plage horaire. Il s'agit d'éviter de dévaloriser l'outil mis à la disposition de chaque député, ce qui serait sans doute le cas si aucune plage horaire n'était réservée à l'examen des initiatives parlementaires.

Art. 30 Procédure d'urgence

L'actuelle disposition selon laquelle les interpellations urgentes doivent être déposées au plus tard le deuxième jour d'une session de trois semaines (art. 36, al. 2) n'est pas appropriée. En effet, le dépôt des interpellations n'est souvent décidé que l'après-midi de ce deuxième jour, durant les séances des groupes parlementaires; ces interpellations ne peuvent alors être déposées qu'au début de la séance du troisième jour, étant donné que le dépôt des interventions doit avoir lieu pendant les séances du conseil (cf. art. 25).

Art. 31 Heure des questions

Les 90 minutes prévues dans l'actuel règlement (art. 42) sont souvent insuffisantes pour permettre aux représentants du Conseil fédéral de répondre à toutes les questions. C'est pourquoi il serait bon de porter à 120 minutes la durée maximale de l'heure des questions.

L'al. 4 introduit une condition nouvelle: il n'est désormais répondu à une question que si son auteur est présent dans la salle du conseil.

Art. 32 Déclarations du Conseil national

Par rapport au droit actuel, cet article précise quelles sont les décisions que le conseil peut prendre concernant un projet de déclaration. L'examen détaillé des différentes parties du texte est exclu: c'est uniquement dans son ensemble que la déclaration peut être acceptée, rejetée ou renvoyée à la commission pour remaniement. L'al. 3 règle le cas où le projet de déclaration n'a pas été examiné dans un délai

donné, par exemple parce que le conseil en a repoussé l'examen, ou parce que la version du texte révisé par la commission n'a pas été fournie à temps. La liquidation de l'objet encore pendant devant le conseil s'effectue par son classement automatique à l'échéance du délai.

3.3.3 Section 3 Organisation des séances du conseil

Art. 34 Horaire des séances

Les horaires des séances ont été adaptés à la pratique actuelle et leur présentation rendue plus lisible. Ces règles admettent bien sûr des exceptions: à la session d'hiver, il n'y a par exemple pas de séance l'après-midi du mercredi où sont organisées les réceptions en l'honneur des présidents. Les heures de fin de séance ont valeur de directives, dont le président peut s'écarter selon l'état d'avancement des délibérations.

Art. 35 Ordre du jour

En vertu de l'art. 7 du présent projet de règlement, c'est désormais au président qu'il incombe d'établir l'ordre du jour, sauf décision contraire du conseil.

L'al. 2 implique que les interventions des commissions sont désormais inscrites individuellement à l'ordre du jour, et ne figurent plus sur des listes récapitulatives complétant l'ordre du jour, comme c'était le cas jusqu'à présent. Cette innovation est destinée à tenir compte de la priorité accordée à l'examen des motions de commission, selon l'art. 121 LParl. L'examen d'autres interventions et l'examen préalable d'une initiative parlementaire ou cantonale rejetée par la commission chargée de l'examen préalable ne peuvent avoir lieu qu'après l'examen de toutes les motions pendantes émanant des commissions ou de l'autre conseil.

Art. 36 Procès-verbal

Le procès-verbal doit désormais indiquer les cas où un député ne peut participer à une séance du conseil en raison d'un mandat qui lui a été confié par une délégation permanente au sens de l'art. 60 LParl («Délégations auprès d'assemblées internationales et délégations chargées d'entretenir des relations interétatiques»). Cette précision est particulièrement importante pour les listes nominatives présentant le résultat des votes (cf. art. 57, al. 4). Ce motif d'absence doit également être mentionné explicitement sur ces listes. Il convient de distinguer les absences dues par ex. à la représentation de l'Assemblée fédérale auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de celles motivées par d'autres raisons, notamment personnelles.

Art. 37 Traduction

Le rôle du traducteur au conseil est défini conformément à la pratique en vigueur. Dans cet article comme dans le reste du règlement, la formulation vise à éviter de nommer explicitement la langue dans laquelle les traductions doivent être réalisées. Dans l'actuel règlement, en revanche, certains articles vont expressément à

l'encontre du principe d'égalité des trois langues officielles en ne faisant pas mention de l'italien (art. 34, al. 3; art. 55, al. 2; art. 58, al. 1; art. 60, al. 1 et 2; art. 70, al. 2). Le présent projet de règlement part du principe que l'usage des langues officielles sera réglé prochainement par l'adoption de la nouvelle loi sur les langues: l'art. 8, al. 2 de l'avant-projet mis en consultation dispose que «les messages, les rapports, les projets d'actes législatifs et les propositions doivent en règle générale être disponibles en allemand, en français et en italien pour les travaux des commissions parlementaires et des Conseils». Cette disposition établit le principe d'égalité des trois langues officielles au conseil, mais elle permet aussi de s'en écarter. En l'occurrence, il est préférable de ne pas établir de règle générale concernant de tels écarts, mais d'agir cas par cas selon les besoins exprimés par les parlementaires.

Il a par ailleurs été décidé de supprimer l'art. 23a de l'actuel RCN, qui prévoit la traduction (simultanée) des délibérations des commissions en français, allemand ou italien «à moins que tous les membres de commission de la même langue ne renoncent à la traduction». Depuis son entrée en vigueur en 1991, cette disposition n'a en effet jamais été appliquée. Par ailleurs, une proposition visant à ancrer dans la loi la traduction simultanée des délibérations des commissions a été rejetée par 85 voix contre 12 au Conseil national lors de l'examen de la loi sur le Parlement (Bulletin officiel CN 2001 1352). Les détracteurs du projet ont fait valoir, d'une part, que la traduction simultanée engendrerait un coût énorme et, d'autre part, que la cohérence nationale serait davantage renforcée si chaque député était contraint d'écouter les autres membres de la commission s'exprimer dans leur langue maternelle.

Art. 39 Rappel à l'ordre

L'art. 39 précise l'art. 13, al. 1, LParl, selon lequel, si, malgré un premier avertissement, un député persiste à enfreindre les prescriptions, le président est habilité à lui retirer la parole ou à l'exclure de la salle pour le reste de la séance. L'avertissement prend la forme d'un rappel à l'ordre.

Selon le règlement en vigueur, le rappel à l'ordre a lieu lorsque les députés «troublent les séances en créant de l'agitation» (art. 52, al. 2). Cependant, les débats peuvent être également perturbés par le comportement inconvenant des membres du conseil (cf. p. ex. l'incident du 21 juin 1995, lorsqu'un député a pénétré dans la salle du conseil avec une canne jugée dangereuse par d'autres députés; BO 1995 N 1441 s). Cette notion de comportement inconvenant pourrait aussi s'appliquer au cas d'un député dont la tenue ne convient pas à la dignité du conseil. Par conséquent, la prescription explicite d'une «tenue convenable» (art. 49 du règlement en vigueur) peut être supprimée.

3.3.4 Section 4 Délibérations du conseil

Art. 43 Déclarations personnelles

Le règlement actuel comporte déjà la notion de déclaration personnelle (art. 54, al. 3), mais il n'en donne aucune définition. Dans le présent projet, la notion est définie, ce qui introduit une certaine transparence et fournit au président une meilleure base pour intervenir en cas d'utilisation abusive de cet outil.

Art. 46 à 49 Mode de traitement des affaires

Tandis que l'art. 44 régit le *temps* de parole, les art. 46 à 49 règlementent le *droit* de parole, qui diffère selon la catégorie d'objets. Ces dispositions correspondent au droit en vigueur, à ceci près que la contradiction concernant le droit de parole des auteurs de motions, postulats et initiatives parlementaires a été supprimée. Jusqu'à présent, ce droit de parole est énoncée à tort sous la rubrique «temps de parole» (ancien art. 71, al. 2): l'auteur de l'intervention dispose d'un temps de parole défini «si ses positions divergent de celles du Conseil fédéral, de la commission ou d'un autre membre du conseil». En contradiction avec cette disposition, l'ancien art. 30, al. 2 prévoit que l'auteur d'une initiative parlementaire a toujours le droit de s'exprimer oralement lorsque l'initiative est traitée dans le cadre d'une procédure écrite. Avec l'art. 46, al. 4, la *majorité de la commission* entend désormais accorder un droit de parole général aux auteurs d'initiatives, de motions et de postulats. A l'opposé, une *minorité de la commission* souhaite que ce droit soit accordé uniquement lorsque l'initiative parlementaire, la motion ou le postulat sont contestés.

L'auteur d'une interpellation a droit à la parole s'il a été décidé de consacrer un débat à ladite interpellation. Son droit d'indiquer (par écrit) s'il est satisfait de la réponse fournie par le Conseil fédéral est défini à l'art. 28, al. 3.

Pour la procédure écrite (catégorie V), les rapporteurs de la commission ne sont à ce jour autorisés à prendre la parole que «lorsqu'ils doivent prendre position sur des propositions personnelles» (art. 68, al. 3), ce qui les désavantage par rapport au Conseil fédéral. Désormais, ce droit à la parole sera donc accordé de manière générale aussi bien aux commissions qu'au Conseil fédéral et indépendamment du mode de traitement de l'objet.

Art. 50 Propositions

La fixation d'une échéance pour le dépôt des propositions *selon l'al. 2* était déjà pratiquée occasionnellement, mais elle est désormais ancrée dans le règlement. Toutefois, une telle décision du président peut être contestée par les membres du conseil au moyen d'une motion d'ordre. La fixation de l'échéance doit être appropriée et ne pas restreindre exagérément le droit de proposition que la Constitution accorde à chaque député.

Art. 52 Clôture de la discussion

L'al. 3 précise que – contrairement à la pratique habituelle, qui a toutefois évolué au cours de ces dernières années – la commission a désormais le dernier mot, après le Conseil fédéral.

Art. 53 Seconde lecture

Le seul acte dont la modification nécessite deux lectures successives par le même conseil est le règlement du Conseil national. Ce règlement n'étant pas examiné par l'autre conseil, la seconde lecture est la seule façon de vérifier la cohérence du projet, et d'éliminer les éventuelles erreurs de fond apparues au cours de la première lecture. En cas de modifications mineures, un tel risque peut être exclu, c'est pourquoi le bureau peut prévoir de renoncer alors à une seconde lecture.

Art. 57 Publication des données relatives aux votes

Lors de l'examen de l'art. 82 de la loi sur le Parlement, le Conseil national a affirmé à trois reprises sa volonté de rendre publics tous les suffrages des députés. En raison de l'opposition du Conseil des Etats et sur proposition de la conférence de conciliation, il a été décidé de laisser aux conseils le soin de régler cette question dans leurs règlements. Il est donc logique que le Conseil national introduise dans son règlement la solution pour laquelle il a plaidé en vain au moment de l'examen de la loi.

Cette solution va plus loin que les dispositions du règlement en vigueur. En effet, si le système de vote électronique enregistre déjà les suffrages des députés, seul certains votes donnent actuellement lieu à la publication de listes nominatives. Ces listes sont publiées pour les votes sur l'ensemble, pour les votes finaux, pour les votes visant à déclarer une loi urgente (selon l'art. 159, al. 3, let. a, Cst.) et si 30 députés en font la demande. Dans tous les autres cas, les données de vote demeurent confidentielles (art. 81a, al. 5, RCN). Or, cette confidentialité va à l'encontre du principe de transparence totale: la transparence des votes ne devrait en effet pas dépendre de la volonté de 30 députés. L'opinion publique – c'est-à-dire en particulier l'électeur – doit pouvoir décider elle-même si elle souhaite ou non connaître le détail des scrutins.

Toutefois, étant donné le grand nombre de votes, il n'est pas impératif de publier les données jusqu'ici confidentielles, mais simplement de les rendre accessibles au public. En d'autres termes, ces données supplémentaires seront simplement consultables aux Services du Parlement. Il serait logique qu'elles soient également accessibles sur Internet, mais elles ne seront pas impérativement publiées sur papier, contrairement aux résultats des votes sur l'ensemble, des votes finaux, des votes visés à l'art. 159, al. 3, let. a, Cst. (c'est-à-dire non seulement les votes visant à déclarer une loi urgente, mais aussi tous ceux concernant le frein aux dépenses et le frein à l'endettement) et des votes pour lesquels 30 députés ont souhaité connaître le détail.

3.4 Chapitre 4 Droit de disposer des locaux

Art. 61 Accès à la salle du conseil et aux salles adjacentes

Ces dispositions correspondent largement au droit et à la pratique actuels. Selon l'art. 69, al. 1, LParl, le droit d'accès à la salle du conseil est réglementé par le président du conseil. Il est précisé ici que cette réglementation concerne également les salles adjacentes à la salle du conseil (salle des pas perdus et antichambres); il est en effet difficile d'isoler ces locaux de la salle du conseil elle-même, tant sur le plan visuel que phonique. Les salles adjacentes appartiennent aux parties non publiques du Palais du Parlement, dans lesquelles ne peuvent pénétrer que les porteurs d'une carte d'accès, conformément à l'art. 69, al. 2, LParl. En vertu de l'art. 162 LParl, les représentants du Tribunal fédéral doivent eux aussi avoir accès à la salle du conseil.

Se fondant sur l'art. 69, al. 1, LParl, puis sur les al. 5 et 6 du présent article, le président a la compétence d'édicter d'autres dispositions. Conformément à la pratique en vigueur, le nouvel article prévoit explicitement de limiter le temps d'accès

aux tribunes en cas d'affluence. En outre, le président règle l'utilisation de la salle du conseil par des tiers en dehors des sessions. En pratique, cette utilisation est déjà régie par des directives de la délégation administrative, qui est un organe des deux conseils. Si ces directives sont maintenues, le président du Conseil national pourrait néanmoins exercer cas par cas un droit de veto.

3.5 **Chapitre 5 Dispositions finales**

Art. 64 Dispositions transitoires relatives à la vérification des pouvoirs

Ces dispositions correspondent au droit en vigueur. Cf. commentaire de l'art. 1, al. 2, let. c.

Déplacement de certaines dispositions du RCN dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (OLPA)

Les dispositions suivantes de l'actuel RCN ne seront pas reprises dans la version révisée, mais figureront désormais dans l'OLPA:

- les art. 23 et 61, qui concernent les secrétariats des commissions et du conseil, avec des dispositions remontant à l'époque où les Services du Parlement n'existaient pas encore;
- les art. 26 à 28, qui réglementent l'établissement des procès-verbaux au sein des commissions ainsi que leur utilisation;
- l'art. 55, qui régleme l'activité des journalistes au conseil, tandis que l'art. 56 régit l'enregistrement audiovisuel des débats et l'utilisation des enregistrements;
- l'art. 59, qui concerne la publication des débats du Conseil national dans le Bulletin officiel. L'art. 4, al. 1, LParl impose expressément que les modalités soient fixées par une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

Toutes ces dispositions ont un point commun: elles concernent toutes l'administration du Parlement. Les problèmes mentionnés se posant de la même façon pour les deux conseils, il ne serait pas judicieux de les résoudre séparément pour chacune des deux chambres. D'ailleurs, ces dispositions sont déjà largement similaires dans le RCN et le RCE actuellement en vigueur.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le nouveau RCN n'a aucune conséquence financière ni aucun effet sur l'état du personnel.

L'art. 36 LParl donne au Conseil national la compétence de se doter d'«un règlement qui précise son organisation et les règles de procédure». La loi sur le Parlement délègue ainsi au Conseil national, conformément à l'art. 164, al. 2, Cst, la compétence d'édicter des règles de droit. A ce titre, le règlement du conseil constitue une ordonnance du Parlement, assimilable juridiquement à une ordonnance de l'Assemblée fédérale. S'il est vrai que, d'après l'art. 163 Cst., les actes édictés par l'Assemblée fédérale peuvent uniquement prendre la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale, il faut considérer que les règlements des conseils sont édictés, non par l'Assemblée fédérale, mais chacun par un seul conseil. Et si, encore une fois, cette forme d'ordonnance parlementaire n'est pas explicitement prévue par la Constitution, il n'en reste pas moins que, depuis 1849, et conformément à la loi, chaque conseil est pratiquement et logiquement habilité pour lui-même à arrêter son fonctionnement interne et les relations qu'il entretient lui-même avec des tiers.